

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(2)2019 • DOI: 10.17951/ppa.2019.2.125-148

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W LUBLINIE

JAKUB POLANOWSKI

jpolanowski@wp.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3401-7479>

Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego ze względu na nadzwyczajne postępowanie administracyjne

*Suspension of Administrative Court Proceedings Due
to Extraordinary Administrative Proceedings*

Wprowadzenie

Ochrona praw jednostki wymaga racjonalnego orzekania o zawieszeniu postępowania sądowoadministracyjnego. Trafne rozstrzygnięcie co do tego, czy zawiesić postępowanie, podjąć postępowanie już zawieszone bądź odmówić zawieszenia postępowania ma bezpośredni wpływ na długość postępowania. Prawo do rozpatrzenia sprawy sądowej w rozsądnym terminie, jako element prawa do sądu, stanowi jedno z praw podstawowych w porządku prawnym Unii Europejskiej zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych¹ i znajduje się wśród

¹ Dz.Urz. UE 2007 C 303/1, dalej: KPP.

praw chronionych Europejską Konwencją Praw Człowieka² (art. 6 ust. 1) oraz w polskim porządku ustrojowym (art. 45 Konstytucji³). Zapewnieniu realizacji tego prawa służy skarga na przewlekłość postępowania sądowego, składana na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁴. Przepisy te dają podstawę do stwierdzenia, że rozstrzygnięcie sprawy sądowej, uwzględniające wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne tej sprawy, nie może być opóźnione. Obowiązkiem sądu jest jak najszybsze wydanie orzeczenia kończącego sprawę.

Niewątpliwie zagwarantowanie sprawnego postępowania jest zatem koniecznym warunkiem skutecznego prawa do sądu. Ocena spełnienia tego warunku wymaga weryfikacji długości całego postępowania zmierzającego do uzyskania przez jednostkę ochrony. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne. Po pierwsze bowiem, postępowanie w tych sprawach zasadniczo następuje po zakończeniu dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. Po drugie, sądy te nie mogą rozstrzygać spraw merytorycznie, poza zupełnie wyjątkowymi sytuacjami⁵, a więc wydawane przez nie orzeczenia najczęściej nie kończą postępowania w sprawie, zwłaszcza gdy sąd uwzględnia skargę, wskutek czego sprawa jest zwracana organowi administracji celem jej rozpoznania. Dlatego też dla oceny, czy sprawa została rozpatrzona przez sąd administracyjny w rozsądnym terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki), istotna jest długość postępowania liczona od daty wszczęcia postępowania administracyjnego⁶.

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: Konwencja.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja.

⁴ Dz.U. 2018, poz. 75.

⁵ Na ten temat szerzej: J. Polanowski, *Czy sądy administracyjne będą orzekać merytorycznie? Uwagi na gruncie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, passim.

⁶ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 585 wraz z powołanym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Oczywiście jest zarazem, że o stwierdzeniu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki) decyduje nie tylko czas trwania postępowania, lecz także inne względy, takie jak: stopień skomplikowania konkretnej sprawy, sposób działania organów, zachowanie podmiotu, który zarzuca przewlekłość, oraz znaczenie rozstrzygnięcia sprawy dla tego podmiotu. Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1146 i n.

Realizacja tego wymogu jest przede wszystkim zadaniem sędziego sprawozdawcy, który jest gospodarzem postępowania i w jego sumieniu znajduje się pierwsza władza zdolna do zdrowego osądu racjonalności zawieszenia postępowania. To on – jak wskazuje Arystoteles – musi posiadać zdolność rozróżnienia dobra i zła, sprawiedliwości od niesprawiedliwości i dlatego obowiązek orzekania w sposób odpowiedzialny moralnie, zawarty w samej idei prawa, wynika z funkcji, jaką pełni sędzia. Jego obowiązkiem jest poszukiwanie takiego rozumienia interpretowanych norm prawnych, które pozostają w duchu wartości i dóbr konstytucyjnie chronionych, słuszności, sprawiedliwości oraz zasad ogólnych prawa, będących odbiciem wartości podstawowych prawa – godności, wolności, równości i dobra⁷.

Tezą niniejszego opracowania jest stwierdzenie, że orzekając o zawieszeniu postępowania sądowoadministracyjnego z uwagi na nadzwyczajne postępowanie administracyjne, sąd ma obowiązek uwzględnić opisane wyżej uwarunkowania aksjologiczne. Akceptacja tego twierdzenia prowadzi do tezy szczegółowej, że mogą wystąpić takie wyjątkowe okoliczności sprawy, kiedy sąd administracyjny – w celu ochrony wartości podstawowych, w tym wartości wynikających z prawa do sądu oraz zasady koncentracji postępowania – powinien odstąpić od zawieszenia postępowania także w sytuacji, gdy – literalnie rzecz ujmując – została spełniona tzw. obligatoryjna podstawa zawieszenia postępowania określona w art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸.

Wpływ zasady koncentracji na zawieszenie postępowania

Dokonanie właściwej oceny analizowanego zagadnienia nie może obyć się bez odniesienia się do podstawowych wartości pomocnych w wyważeniu optymalnego modelu zachowania sądu. Trzeba zatem w pierwszej kolejności wskazać na konieczność uwzględnienia zasady koncentracji i ciągłości postępowania, która oznacza, że postępowanie powinno tworzyć zwarty tok czynności, pozbawiony przerw, dający podstawę do rozstrzygnięcia sporu. W postępowaniu sądowoadministracyjnym zasada ta jest przyjęta w sposób radykalny, gdyż art. 106 § 3 p.p.s.a. uniemożliwia prowadzenie postępowania dowodowego, poza wyjątkiem dotyczącym dowodu z dokumentu, niezbędnego do wyjaśnienia wątpliwości, i to tylko takich, które są istotne. Zarazem przepis ten zastrzega, że to

⁷ A. Gomułowicz, *Sędzia a prawo*, [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sulikowski, Warszawa 2017, s. 20–23.

⁸ Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm., dalej: p.p.s.a.

postępowanie dowodowe musi mieć charakter wyłącznie „uzupełniający” i nie może nadmiernie przedłużyć postępowania⁹. Tak rygorystyczne ukształtowanie zasady koncentracji postępowania jest konsekwencją tego, że postępowanie przed sądem administracyjnym poprzedza zasadniczo dwuinstancyjne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne. Realizacji tej zasady służą też inne przepisy, w szczególności określające obowiązek rozpoznania sprawy na jednej rozprawie (art. 7 *in fine* p.p.s.a.) czy też wskazujące krótkie terminy rozpoznania niektórych spraw, np. trzydziestodniowy termin na rozpoznanie sprawy ze skargi dotyczącej dostępu do informacji publicznej (art. 21 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰), bądź zasad realizacji programów w zakresie polityki spójności (art. 61 ust. 5 i art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020¹¹).

W związku z tym dekoncentracja postępowania prowadzonego przez sąd administracyjny wynikać może tylko z realnych przeszkód uniemożliwiających prowadzenie całości postępowania albo jego poszczególnych etapów, choćby chwilowo, co dotyczy także ograniczeń w możliwości odraczania rozprawy, z uwagi na konieczność takiego pokierowania działaniami sądu, by rozpoznać sprawę na pierwszej rozprawie. Realizacji zasady ciągłości służy też brak generalnej, a tylko dostępnej na wniosek, ochrony tymczasowej skarżących (art. 61 p.p.s.a.).

Trafnie podnosi się przy tym w doktrynie, że owa koncentracja postępowania jest przejawem zjawiska o szerszym znaczeniu, jakim jest kryzys racjonalności, czego konsekwencją jest powszechne oczekiwanie minimalizacji kosztów sądowych i podnoszenia sprawności postępowania sądowego. Przesłanka czasu określa zatem istotę tej zasady, albowiem pozostawiono sądowi administracyjnemu jedynie minimalny i niezbędny czas do skutecznego podejmowania czynności. Zarazem skutki naruszenia wymagań z tego zakresu są ujmowane rygorystycznie. Każde działanie sądu, które dzieje się w czasie dłuższym niż niezbędny do jego podjęcia, może bowiem rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą, uzależnioną od czasu pozostawiania w zwłoce. Dzieje się tak, gdyż opóźnienie w rozpoznaniu sprawy traktowane jest jako naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu – prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły i niezależny sąd, w rozsądnym terminie¹².

⁹ Tak również Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Przemyśl 2007, s. 39.

¹⁰ Dz.U. 2019, poz. 1429.

¹¹ Dz.U. 2018, poz. 1431 ze zm.

¹² Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia postępowania...*, s. 42, 51.

Zawieszenie postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 56 p.p.s.a.

Ogólna refleksja związana z wartościami leżącymi u podstaw praktyki stosowania prawa procesowego przez sądy administracyjne pomaga w poszukiwaniu prawidłowego, a zarazem moralnie akceptowalnego rozumienia fenomenu prawa. Sztuka prawidłowego odczytania tego fenomenu wyraża się w złożonym zadaniu poszukiwania równowagi pomiędzy potrzebą sprawności postępowania a obowiązkiem wydania sprawiedliwego orzeczenia kończącego postępowanie. Rozstrzygnięcia tego konfliktu wartości należy jednak bezwzględnie poszukiwać w każdym stadium postępowania. Służyć temu powinna daleko idąca powściągliwość w zawieszeniu postępowania sądowoadministracyjnego.

Rozważenie tych kwestii konieczne jest, w pierwszej kolejności, w kontekście dokonywanej przez sąd oceny ziszczenia się przesłanki zawieszenia postępowania określonej w art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 56 p.p.s.a. W doktrynie i w orzecznictwie dominuje stanowisko, że w przypadku zaistnienia którejkolwiek ze wskazanych w art. 124 § 1 p.p.s.a. przesłanek zawieszenie postępowania jest obowiązkiem sądu i następuje z urzędu „bez wdawania się przez sąd w ocenę tych przesłanek czy badania celowości zawieszenia postępowania”¹³. Powszechnie przyjmuje się, że treść art. 56 p.p.s.a. usuwa wszelkie wątpliwości co do zasadności stosowania tej podstawy zawieszenia. Celem tego przepisu jest bowiem uniknięcie kumulacji nadzwyczajnego postępowania administracyjnego i postępowania sądowego. Stąd zawieszenie postępowania sądowego finalnie skraca postępowanie. Istota tego poglądu sprowadza się zatem do twierdzenia, że sąd działa w tym przypadku automatycznie, nie mając prawa do oceny zasadności zawieszenia postępowania¹⁴.

¹³ Zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 391 wraz z powołanym orzecznictwem; M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Wojciechowska, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 624 wraz z powołanym orzecznictwem.

¹⁴ B. Adamiak, *Przygotowanie rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 215–216; eadem, *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 573–574; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 222, 299, 305; Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia postępowania...*, s. 228; A. Jendrzewska, *Badanie okoliczności powodujących przerwanie biegu postępowania*, [w:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. R. Hauser, J. Drachal, Warszawa 2017, s. 608, 614; A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 232–233; M. Niezgódka-Medek, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 431–432; Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 389–390; M. Sieradzka, [w:] *Prawo*

Należy jednak podkreślić, że tak rozumiany przepis art. 56 p.p.s.a. rodzi niebezpieczeństwo nieuzasadnionego przedłużenia postępowania. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, waga naruszeń prawa uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji oraz wznowienie postępowania nakazuje zezwalać stronie na jak najszybsze uruchomienie drogi sądowej, zewnętrznej, niezawisłej od administracji i wyspecjalizowanej w kontroli przestrzegania przez nią prawa¹⁵. Zauważyć należy, że przepis art. 56 p.p.s.a. w pewnym stopniu stanowi odpowiednik poprzednio obowiązującego art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁶, służącego eliminowaniu dwutorowości kontroli decyzji administracyjnych i postanowień. Stanowił on, że nie można wnieść skargi do sądu, jeżeli toczy się postępowanie w celu zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności aktu albo innej czynności. Jak wskazuje Tadeusz Woś, art. 56 p.p.s.a. świadczy o tym, że nie obowiązuje już zasada wyboru nadzwyczajnego środka prawnego, pozwalająca na odrzucenie skargi wniesionej z naruszeniem art. 35 ust. 4 u.n.s.a. Dodatkowo art. 56 p.p.s.a. nie zawiera żadnych przesłanek zawieszenia, a zatem jego wykładnia jest zasadniczo jednolita i opiera się na opisanym wyżej założeniu, że wyłączona jest możliwość rozważania zasadności zawieszenia postępowania sądowego. Trafnie zarazem dostrzega wspomniany autor, że nie do końca zasadny jest pogląd, zgodnie z którym ten ostatni przepis stwarza skarżącemu możliwość wyboru drogi weryfikacji zaskarżonego aktu poprzez cofnięcie skargi wraz z wnioskiem o umorzenie postępowania sądowego. Niewątpliwie bowiem sąd, stosownie do art. 60 p.p.s.a., może uznać cofnięcie skargi za niedopuszczalne z uwagi na ziszczenie się przesłanek określonych w tym przepisie, a ponadto – w przypadku wielości podmiotów skarżących – cofnięcie skargi przez jednego z nich nie odnosi skutku do pozostałych¹⁷.

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, s. 129–130; R. Rychter, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 225–226; J.P. Tarno, *Postępowanie przed sądem I instancji*, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 570–571; idem, *Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 347–348; T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 503–504; H. Knysiak-Sudyka, *Zawieszenie i umorzenie postępowania*, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 355–357.

¹⁵ T. Woś, *op. cit.*, s. 503–504.

¹⁶ Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm., dalej: u.n.s.a.

¹⁷ T. Woś, *op. cit.*, s. 506.

Po drugie, przyjęcie takiego mechanistycznego modelu orzekania przez sąd, choćby w przypadku mnożenia wspomnianych sporów pieniaczych, mogłoby prowadzić do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym. W takim przypadku poza kontrolą sądu pozostawałaby ocena, czy z uwagi na konieczność ochrony pozostałych stron postępowania przed skutkami działania, które nie powinno korzystać z ochrony, sytuacja opisana w art. 56 p.p.s.a. zaistniała realnie, a nie tylko pozornie. Istota tej kwestii sprowadza się do rozstrzygnięcia, które z toczących się postępowań winno zostać najpierw zakończone¹⁸. Uważam, że pomimo w zasadzie jednoznacznego brzmienia powołanego przepisu mogą zaistnieć sytuacje, w których pierwszeństwo w tym przypadku należałoby dać postępowaniu sądowoadministracyjnemu. Jest to uzasadnione

¹⁸ Należy zauważyć, że zagadnienie to w doktrynie i w orzecznictwie ma charakter niezwykle kontrowersyjny, a dotyczy problemu o zasadniczym znaczeniu dla współistnienia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego, mianowicie zbiegu obu tych postępowań, gdy dotyczą one tego samego aktu administracyjnego, a wszczęte zostało najpierw postępowanie przed sądem administracyjnym. W doktrynie dominuje stanowisko, że choć zgodnie z zasadą konkurencyjności opisanych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej od woli podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wszczęcie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego oraz skargi do sądu administracyjnego zależy wybór tego trybu, to brzmienie art. 56 p.p.s.a. prowadzi do wniosku, że w takiej sytuacji ustawodawca zdecydował się przyznać prymat drodze postępowania administracyjnego (zamiast wielu zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 807; R. Stankiewicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 1062; B. Dauter, *op. cit.*, s. 222). Wyrażone zostało także stanowisko, że w razie zbiegu postępowania sądowoadministracyjnego i nadzwyczajnego postępowania administracyjnego pierwszeństwo rozpatrzenia powinno mieć zawsze (bez względu na kolejność uruchomienia) postępowanie administracyjne, również ze względu na skutki prawomocności wyroku sądu, polegające na tym, że wyrok ten wiąże wszelkie organy państwowe, wykluczając możliwość wydania sprzecznego z nim rozstrzygnięcia przez organ administracji (zob. Z.R. Kmiecik, *Zbieg środków prawnych przysługujących od decyzji organów administracji publicznej*, „Casus” 2008, nr 1, s. 26–27; idem, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 454–459; zob. także: wyrok NSA z dnia 9 października 2013 r., II FSK 2497/13 wraz z głosem aprobusującym W. Sawczyńską, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 3, poz. 27). Niektórzy przedstawiciele doktryny uznają ten pogląd za niedopuszczalny z systemowego punktu widzenia (zob. T. Woś, J.G. Firlus, *Reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r. (II FSK 2497/13)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5, s. 79). Wskazuje się przy tym, że w opisanej sytuacji wszczęcie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego jest niedopuszczalne (zamiast wielu zob. T. Woś, *op. cit.*, s. 506 i n. wraz z powołaną literaturą i orzecznictwem). Powyższego zagadnienia dotyczy również uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2017 r. (II GPS 1/17, ONSAiWSA 2017, nr 5, poz. 73), w której opowiedziano się za stanowiskiem doktryny wyrażonym w pierwszej grupie wskazanych wyżej prac, w tym zwłaszcza za stanowiskiem Zbigniewa R. Kmiecika, uznając, że brak jest zasadniczych racji, które wykluczałyby możliwość przeprowadzenia administracyjnego postępowania nadzwyczajnego na wniosek strony złożony po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, a przed wydaniem przez ten sąd wyroku. Wzmiankowane wyżej kwestie, niewątpliwie bardzo interesujące, wymagają odrębnego opracowania, przekraczają bowiem ramy niniejszego artykułu.

względami ustrojowymi, materialnoprawnymi i procesowymi. Sądowa kontrola jest względem administracji niezależna, jest sprawowana przez niezawisły sąd, który – z mocy art. 175 ust. 1 art. 184 Konstytucji – powołany jest do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących praw i obowiązków jednostki, opartych o przepisy prawa administracyjnego. Sąd posiada przy tym inne, szersze niż organ uprawnienia orzecznicze, wynikające z art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. Ma to bezpośrednie przełożenie na merytoryczną treść orzeczeń sądów administracyjnych, które mogą nawet – jak przyjmuje się w orzecznictwie i w doktrynie – nie zastosować przepisu ustawy, a orzeczenie oprzeć na przepisach Konstytucji, co wynika z jej art. 178 ust. 1¹⁹.

Po trzecie, choć w doktrynie wskazuje się, że droga postępowania administracyjnego jest zwykle szybsza, skuteczniejsza i przez to bardziej efektywna, co wynika z długości postępowania przed sądami administracyjnymi obu instancji²⁰, to taka ocena nie może usprawiedliwiać zawsze automatycznego zawieszenia postępowania, w razie wniesienia skargi do sądu, po uprzednim wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji. Prawdą jest, że w niektórych sprawach administracyjnych stosunkowo rzadko mają miejsce sytuacje, gdy przepisy prawa – z uwagi na naturę stosunków prawnych nimi regulowanych – nakazują uznać za strony postępowania różne podmioty, w tym – co istotne – podmioty o przeciwstawnych interesach prawnych. Dotyczy to zwłaszcza tych spraw administracyjnych, w których przedmiotem rozstrzygnięcia jest przyznanie stronie uprawnień lub nałożenie na nią obowiązków mających charakter albo ściśle osobisty, albo niezależny od praw i obowiązków innych podmiotów. Stroną takich postępowań jest najczęściej jeden podmiot bądź kilka podmiotów, niemających sprzecznych interesów w sprawie, które są zainteresowane określonym, korzystnym dla siebie rozpoznanem sprawy. W takich sprawach, gdy rozstrzygnięcie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego spełni oczekiwania tej strony (tych stron), niewątpliwie nie zostanie zainicjowane przez nią (przez nie) postępowanie sądowo-administracyjne w celu kontroli legalności tego rozstrzygnięcia. W innych sprawach

¹⁹ A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 46 i n.

²⁰ T. Woś, *op. cit.*, s. 508–509; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 384–387; W. Sawczyn, *Glosa do wyroku NSA 9 października 2013 r., II FSK 2497/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 3, poz. 27, s. 405–410; idem, *Z problematyki zbiegu drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 691–694. Wskazać trzeba, że poglądy te zostały wyrażone na gruncie odmiennego zagadnienia, dotyczącego braku dopuszczalności wszczęcia przez organ administracji publicznej postępowania w celu zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji po wniesieniu skargi w tej sprawie do sądu administracyjnego. Jak wskazano wyżej, z uwagi na ramy opracowania zagadnienia tego nie uczyniono przedmiotem analizy.

przyjęcie wspomnianego poglądu powodowałoby najczęściej znaczne wydłużenie okresu uzyskania wiążącego stronę orzeczenia, gdyż bardzo często występuje w nich wiele podmiotów zainteresowanych odmiennym rozstrzygnięciem sprawy. Dotyczy to m.in. spraw rozpoznawanych na podstawie przepisów z zakresu prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska (w tym zwłaszcza ocen oddziaływania na środowisko), gospodarki nieruchomościami, scalania i wymiany gruntów, realizacji inwestycji dotyczących dróg publicznych, lotnisk użytku publicznego, sieci telekomunikacyjnych, budowlı przeciwpowodziowych, obiektów energetyki jądrowej, sieci przesyłowych, sektora naftowego i gazowego itp.

Pojawiające się w tym zakresie wątpliwości wyrażają wspomniane wyżej napięcie pomiędzy sprawnym przebiegiem postępowania sądowego a zgodnym z zasadą prawdy materialnej, sprawiedliwym rozstrzygnięciem sprawy sądowej. Jest to konflikt między różnymi rodzajami wartości stosowania prawa, a mianowicie wartością prakseologiczną, jaką jest szybkość postępowania, oraz wartością zewnętrzną, którą jest sprawiedliwość. Nawet jeśli w wielu sprawach napięcie to wydaje się mieć nieistotny charakter, nie można pominąć tego, że istnieją również takie sprawy, w których przyjęcie opisanego sposobu orzekania w przedmiocie zawieszenia postępowania byłoby rażąco nieadekwatne do okoliczności sprawy. Rozważenie tych kwestii wymaga odwołania się w niezbędnym zakresie do niektórych zagadnień wyłaniających się w sprawach sądowoadministracyjnych. Niewątpliwie poszukiwanie w ten sposób źródeł normatywnej podstawy decyzji stosowania prawa kształtuje bowiem takie rozumienie legalności, które przenosząc ciężar argumentacji na stronę funkcjonalną, umożliwia poszerzenie katalogu tych źródeł o inne decyzje stosowania prawa oraz kryteria pozaprawne²¹.

Jako przykład ilustrujący te wątpliwości może być przywołana sprawa, w której przedmiotem skargi jest decyzja organu odwoławczego umarzająca postępowanie odwoławcze od decyzji organu pierwszej instancji zmieniającej decyzję o pozwoleniu na budowę. W razie wniesienia skargi do sądu, po wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, na pierwszy rzut oka nie budzi wątpliwości stanowisko, że w sprawie tej zachodzi obligatoryjna podstawa zawieszenia postępowania sądowego, określona w art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 56 p.p.s.a. Taki pogląd można z łatwością obronić, ponieważ stan sprawy w sposób oczywisty odpowiada zakresowi normy z art. 56 p.p.s.a.

Wydaje się jednak, że taka konkluzja nie zwalnia sądu administracyjnego z obowiązku dokonania oceny, czy w okolicznościach sprawy podjęcie takiego

²¹ L. Leszczyński, *Aksjologia w stosowaniu prawa*, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015, s. 166–169.

rozstrzygnięcia nie prowadziłyby do naruszenia zasady szybkości postępowania, zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz słusznego interesu strony.

Uzasadniając ten pogląd, należy wskazać w pierwszej kolejności, że niewątpliwie w świetle art. 56 p.p.s.a., w razie wniesienia skargi do sądu, po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, obowiązkiem sądu jest zawieszenie postępowania sądowego do czasu prawomocnego zakończenia wskazanego nadzwyczajnego postępowania administracyjnego. Ponownie należy przy tym podkreślić, że w orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, że co do zasady postępowanie sądownoadministracyjne nie może biec równolegle z nadzwyczajnym postępowaniem administracyjnym zmierzającym do wzruszenia tej samej decyzji ostatecznej²². Jeśli zatem z akt sprawy wynika, że przed złożeniem skargi takie postępowanie nadzwyczajne zostało wszczęte w stosunku do decyzji wydanej w pierwszej instancji bądź decyzji zmienionej tą decyzją, mając na uwadze treść art. 135 p.p.s.a., zachodzi opisana wyżej podstawa zawieszenia postępowania.

Oceniając zasadność stosowania wspomnianej instytucji, trzeba jednak rozważyć, czy rzeczywiście wystąpił skutek zawieszający postępowanie. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy zaskarżone w sprawie rozstrzygnięcie ma charakter procesowy, jak np. stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania bądź odmowa przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Ponadto należy odpowiedzieć na pytanie, czy zachodzi obligatoryjna podstawa zawieszenia postępowania, gdy zaskarżona decyzja orzeka o umorzeniu postępowania odwoławczego z powodu stwierdzenia, że podmiot wnoszący odwołanie nie posiada przymiotu strony. Nie da się z góry wykluczyć sytuacji, że sąd uznałby wówczas zawieszenie postępowania za całkowicie irracjonalne. Czy w takim przypadku trzeba rzeczywiście bronić przywołanej wyżej tezy, zgodnie z którą sąd ma obowiązek zawieszenia postępowania bez możliwości oceny przesłanek i zasadności zawieszenia postępowania? Czy sąd, przekonany, że zawieszenie postępowania prowadzi do nieuzasadnionego okolicznościami sprawy przedłużenia terminu rozpoznania sprawy, ma obowiązek bezrefleksyjnie zawiesić postępowanie? Od odpowiedzi na takie pytania nie może uchylić się sąd rozpoznający sprawę.

Wynika to z obowiązku dochowania zasady szybkości postępowania sądowego, wyrażonej zarówno w art. 45 Konstytucji, jak i w art. 6 ust. 1 Konwencji oraz w art. 47 KPP. Po pierwsze, trzeba mieć na względzie, że nie tylko sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy, lecz także rozpoznanie jej bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi równorzędne wymagania, konieczne dla spełnienia zasady prawa do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Nie ma przy tym podstaw, by z góry traktować wymóg sprawnego rozpatrzenia sprawy jako mniej istotny od pozostałych upraw-

²² Zamiast wielu zob. wyrok NSA z dnia 18 maja 2016 r., II OSK 1087/15, LEX nr 2108435.

nień wywodzonych z tego przepisu. Zapewniając stronom należne im uprawnienia i gwarancje procesowe, należy je kształtować w taki sposób, by zapewnić racjonalne ramy ich wykonywania w celu zapewnienia standardu konstytucyjnego²³. Po drugie, jakkolwiek w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) uznaje się, że państwo nie odpowiada zasadniczo za opóźnienie w rozpoznaniu sprawy wywołane zachowaniem skarżącego sabotującego postępowanie, to podkreśla się zarazem, że niekiedy w sytuacji, gdy przedłużenie postępowania wynika ze zgodnego z prawem korzystania przez niego z należnych mu uprawnień procesowych, może zostać stwierdzone naruszenie jego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki²⁴. Po trzecie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) sądy krajowe państw członkowskich zobowiązane są do stosowania prawa w sposób zapewniający jednostkom jak najszerszą ochronę skutecznego prawa do sądu, w tym prawa do sprawnego postępowania sądowego, zgodnie z art. 47 zd. 1 KPP. Zasada ta jest ogólną zasadą prawa Unii Europejskiej, wynikającą także z tradycji konstytucyjnej wspólnej wszystkim państwom członkowskim i jako taka musi być respektowana przez sądy krajowe na każdym etapie postępowania²⁵. Również prounijna wykładnia powołanych wyżej norm zawartych w przepisach art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 56 p.p.s.a. uzasadnia więc przedstawione wyżej ich rozumienie, zapewnia ono bowiem efektywność prawa Unii Europejskiej, w tym także zasady skutecznego prawa do sądu, obejmującego wymóg sprawnego przeprowadzenia postępowania sądowego.

Niezależnie od tego nie ulega wątpliwości, że odmienne zachowanie sędziego, który wbrew własnemu ugruntowanemu przekonaniu co do tego, że zawieszenie postępowania w określonej sytuacji procesowej jest całkowicie nieracjonalne, stosując „literę” prawa wyrażonego w art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 56 p.p.s.a., orzekłby o zawieszeniu postępowania, należałoby ocenić jako wadliwe z moralnego punktu widzenia. Sumienie sędziego nie powinno pozwolić na podjęcie takiego orzeczenia, które byłoby nie tylko niezrozumiałe dla stron, lecz także świadczyłoby o obojętnieniu i braku wrażliwości sędziego. Rozstrzygnięcie to mogłoby co najwyżej być sprawiedliwie jedynie pozorne. Nie o to jednak chodzi w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

²³ P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op. cit.*, s. 1147–1148.

²⁴ P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 379 wraz z powołanym orzecznictwem ETPC.

²⁵ Podobnie postanowienie SN z dnia 21 maja 2019 r., III CZP 25/19, OSNC 2019, nr 10, poz. 99 wraz z powołanym orzecznictwem TSUE. Zob. także: K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe. Dialog oparty na wzajemnym zaufaniu i niezależności wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Stosowanie prawa europejskiego w orzecznictwie sądowym*, red. T. Grzybowski, M. Sarnowiec-Cisłak, Warszawa 2019, s. 16; N. Półtorak, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 1250–1251.

Trafnie kwestia ta została ujęta w nowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym zastosowania innej obligatoryjnej przesłanki zawieszenia postępowania²⁶. Mianowicie NSA wskazał, że celem i funkcją postępowania przed sądem administracyjnym jest rozstrzygnięcie sporu między stronami co do legalności działania lub bezczynności (przewlekłości postępowania) organu administracji. Dlatego nie może zasługiwać na ochronę działanie skarżącego, które było nakierowane na zawieszenie postępowania, a przez to na uniemożliwienie rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Jeśli bowiem rzeczywistą intencją skarżącego było niedopuszczenie do wydania orzeczenia kończącego postępowanie, to zachowanie to – choć zgodne z literą prawa – należy traktować jako nadużycie prawa polegające na wykorzystywaniu tej instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji²⁷.

Trzeba zarazem mieć na uwadze wątpliwości, jakie powstają, gdy postępowanie nadzwyczajne zostanie wszczęte z urzędu w okolicznościach określonych w art. 56 p.p.s.a. Wówczas skarżący nie może osiągnąć celu, dla którego złożył skargę do sądu administracyjnego na określony akt lub czynność, zanim nie zostanie zakończone to postępowanie nadzwyczajne. Zawieszając w takim przypadku postępowanie, sąd uchyla się w istocie – przynajmniej do czasu rozstrzygnięcia kwestii wstępnej – od zbadania legalności zaskarżonego aktu lub czynności. Skoro tak, to należałoby zadać pytanie, co jest istotniejsze: wola skarżącego zmierzającego do poddania kontroli sądowej aktu lub czynności organu czy też wola organu zbadania we własnym zakresie ewentualnych wadliwości tego skarżonego rozstrzygnięcia²⁸. A gdyby ukrytą intencją organu w takiej sytuacji było, czego nie da się wykluczyć, jedynie przedłużenie w czasie możliwości uzyskania przez stronę korzystnego dla niej, a niekorzystnego dla organu, rozstrzygnięcia sądu? Mimo że treść powołanego przepisu art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wskazuje na decy-

²⁶ Należy wszakże zauważyć, że zgodnie ze wspomnianym, dominującym w doktrynie i w orzecznictwie poglądem nieuwzględnienie przez sąd omawianej przesłanki zawieszenia postępowania prowadzi do wadliwości wydanego w takich okolicznościach wyroku, która może spowodować naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zamiast wielu zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, *op. cit.*, s. 391 wraz z powołanym orzecznictwem; M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Wojciechowska, *op. cit.*, s. 625 wraz z powołanym orzecznictwem.

²⁷ Wyroki NSA z dnia: 31 sierpnia 2016 r., I GSK 332/16, LEX nr 2142114; 31 sierpnia 2016 r., I GSK 336/16, LEX nr 2142115; 31 sierpnia 2016 r., I GSK 342/16, LEX nr 2142116; 31 sierpnia 2016 r., I GSK 359/16, LEX nr 2142117; 15 września 2016 r., I GSK 329/16, LEX nr 2142944; 15 września 2016 r., I GSK 333/16, LEX nr 2142945; 15 września 2016 r., I GSK 340/16, LEX nr 2142946; 15 września 2016 r., I GSK 343/16, LEX nr 2142947; postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2018 r., II OZ 392/18, LEX nr 2479593. Na temat nadużycia uprawnień procesowych w toku postępowania sądowoadministracyjnego zob. J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 693–699.

²⁸ Podobnie również T. Woś, *op. cit.*, s. 507.

dujące znaczenie woli organu w tej kwestii, to nie sposób uznać, że stanowisko takie zawsze byłoby uzasadnione. Zatem również z tych względów obowiązkiem sądu powinno być każdorazowe rozważenie skutków zawieszenia postępowania w okolicznościach konkretnej sprawy sądowej.

Rozstrzygnięcie tych dylematów, zapewniające zachowanie opisanych wyżej wartości wyrażonych w przepisach konstytucyjnych oraz w prawie międzynarodowym, wymagać może stosowania zabiegów interpretacyjnych prowadzących do zatarcia granicy między stosowaniem prawa a jego tworzeniem²⁹. Sąd administracyjny nie może wszakże uchylać się od oceny zasadności zawieszenia postępowania także w odniesieniu do opisanej obligatoryjnej podstawy zawieszenia, mając na uwadze opisany wyżej kontekst normatywny, a w szczególności spoczywający na tym sądzie obowiązek zapewnienia efektywności prawa unijnego, którego integralną część stanowią zasady ogólne tego prawa, w tym zasada skutecznego prawa do sądu.

Zauważyć należy, że w doktrynie wyrażono odmienny pogląd, odnoszący się do nieobowiązującego już od 1 października 1995 r. art. 199 § 3 k.p.a., który w zasadzie w identyczny sposób, jak wspomniany wyżej art. 35 ust. 4 u.n.s.a., regulował kwestię zbiegu postępowania sądowego i nadzwyczajnego postępowania administracyjnego. Mianowicie stwierdzono, że skoro norma ta w sposób wyraźny, niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, ustanawia regułę prawną, to interpretując ją, niedopuszczalne jest sięganie do wykładni funkcjonalnej i systemowej w taki sposób, że prowadzi to do przełamania językowego znaczenia³⁰. Co istotne, pogląd ten został sformułowany przed wejściem w życie Konstytucji i z tego powodu nie uwzględnia znaczenia zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji określonej w art. 8 ust. 2 tego aktu. Nie uwzględnia on również, z oczywistych względów, obowiązków ciążących na sądach administracyjnych jako na sądach unijnych. W orzecznictwie zasadniczo niekwestionowane jest stanowisko, zgodnie z którym sądy administracyjne obowiązane są tak interpretować przepisy ustawowe, by w drodze wykładni usunąć dostrzeżoną kolizję z zasadami konstytucyjnymi, a w razie braku takiej możliwości, pomimo związania ustawą, powinny odmówić jej zastosowania³¹. Wskazuje się też, że kraje członkowskie Unii Europejskiej na

²⁹ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Kierunki wykładni prawa w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 81.

³⁰ B. Adamiak, *Glosa do uchwały SN z dnia 15 października 1992 r., III AZP 18/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 1, poz. 13.

³¹ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2012, s. 19 wraz z powołanym orzecznictwem.

podstawie zaciągniętych zobowiązań określonych w traktatach zobowiązane są dokonywać wykładni prawa krajowego w taki sposób, aby możliwie jak najpełniej realizować prawo unijne, co mieści się w dyrektywach funkcjonalnych bądź systemowych³². Z tego powodu pogląd ten nie może być stosowany bez zastrzeżeń przy interpretacji art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 56 p.p.s.a.

Podsumowując powyższe wywody, stwierdzić należy, że właśnie praktyka stosowania omówionej wyżej podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego dowodzi tego, że elastyczność stosowania prawa wymaga niekiedy korygowania na pierwszy rzut oka jednoznacznych w swym brzmieniu przepisów, jeśli jest to konieczne dla ochrony podstawowych wartości systemu demokratycznego państwa prawa, do których należą również wartości wywodzone z zasady prawa do sądu. Takim zabiegom interpretacyjnym, wbrew temu, co można by sądzić, nie sprzeciwiają się wartości pewności i jednolitości stosowania prawa. Po pierwsze, jak trafnie podnosi się w doktrynie, jednolitości orzecznictwa nie można absolutyzować, skoro niekiedy to właśnie brak jednolitości gwarantuje, że choćby częściowo orzecznictwo pozostaje zgodne z prawem, co ma miejsce, gdy jednoznaczne w swym brzmieniu (i w związku z tym – w rozumieniu) przepisy okazały się niezgodne z Konstytucją³³. Po drugie, w pewnych sytuacjach progowych, a takie – na co jedynie przykładowo wskazano wyżej – zdarzają się przy orzekaniu przez sądy administracyjne o zawieszeniu postępowania, pewność rozstrzygnięcia może być osiągnięta także wtedy, gdy „praktyka konsekwentnie posługuje się własnymi regułami, stojącymi w jakiejś kolizji [podkr. – J.P.] z przepisami, oraz że pewność treści decyzji może wynikać także z konsekwentnego posługiwania się kryteriami otwartymi, korygującymi w określonej konwencji i wymiarze [podkr. – J.P.] kryteria *stricti iuris*”. W takim przypadku pewność stosowania prawa, konstruowana w wymiarze formalnym, „tracąc część swojej ostrości (a tym samym – przewidywalności), przechodzi na inny, bardziej substancjalny wymiar, odwołujący się do materialnych wymogów praworządności oraz niezbędności elastycznego stosowania prawa”³⁴.

³² Wyrok NSA z dnia 19 września 2019 r., II OSK 2034/19, LEX nr 2728483 wraz z powołaną literaturą.

³³ Z. Czarnik, L. Żukowski, *Wybrane problemy postępowania sądowoadministracyjnego – kilka uwag de lege ferenda*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 67.

³⁴ L. Leszczyński, *Aksjologia...*, s. 183. Zob. także: idem, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 36–39.

Zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Odrębną podstawę zawieszenia postępowania sądowego z uwagi na toczące się równolegle nadzwyczajne postępowanie administracyjne przewiduje art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem sąd może zawiesić postępowanie, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego, przed Trybunałem Konstytucyjnym lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tym przypadku ustawodawca wyraźnie pozostawił do uznania sądu wydanie orzeczenia w przedmiocie zawieszenia. Ma to istotne znaczenie, skoro będące odpowiednikami tego przepisu w procedurze administracyjnej art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³⁵ oraz art. 201 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁶ nakazują organowi zawieszenie postępowania administracyjnego w razie wystąpienia kwestii prejudycjalnej. To znaczy, że ustawodawca wprost „ułatwia” sądowi samodzielne rozstrzygnięcie sprawy głównej oraz pozostawia sądowi możliwość zawieszenia postępowania tylko w sprawach wyjątkowych, w których co do zasady nie da się rozstrzygnąć sprawy głównej bez uprzedniego rozpoznania kwestii prejudycjalnej.

Do tego nurtu rozważań nawiązuje uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2008 r.³⁷ Zdaniem NSA norma art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. pozwala na zawieszenie postępowania, gdy istnieje wpływ przewidziany prawem na rozstrzygnięcie sprawy głównej, przy czym nie chodzi tu o wpływ wynikający z autorytetu NSA, lecz o wpływ ściśle uzasadniający wydanie tego rozstrzygnięcia. Taka sytuacja, jak wskazuje NSA, uzasadniająca zawieszenie postępowania z uwagi na inne, toczące się postępowanie – w tym przypadku sądowoadministracyjne – zachodzi, gdy wyrok NSA, wydany w innej sprawie, ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny. Inaczej mówiąc, zdaniem NSA zawieszenie dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy sąd „nie jest władny samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienia wstępnego, które powstało lub wyłoniło się w toku postępowania”.

Wątpliwości dotyczące celowości zawieszenia postępowania w oparciu o ten przepis można wskazać na przykładzie sprawy w przedmiocie pozwolenia na budowę, w której sąd powziął wiadomość, że w odrębnym nadzwyczajnym administracyjnym postępowaniu zapadła ostateczna decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Skutki wydania takiej decyzji są daleko

³⁵ Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm., dalej: k.p.a.

³⁶ Dz.U. 2019, poz. 900 ze zm., dalej: o.p.

³⁷ II FPS 4/08, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 62.

idące. Stwierdzając nieważność decyzji, organ administracji uznaje istnienie poważnej wadliwości, obarczającej decyzję od daty wydania. Zarazem skutek stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy jest istotny dla wyniku postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę. Przepis prawa materialnego – art. 33 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³⁸ – nakłada bowiem na podmiot ubiegający się o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obowiązek dołączenia do wniosku decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli jest ona wymagana, zgodnie z przepisami odrębnej ustawy³⁹. Inwestor musi najpierw wystąpić o wydanie takiej decyzji do właściwego organu administracji, a następnie dołączyć ją do wniosku o pozwolenie na budowę. Wyeliminowanie z obrotu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, ze skutkiem od dnia wydania, stanowi więc zasadniczo wystarczającą podstawę do uznania, że decyzja o pozwoleniu na budowę powinna zostać uchylona.

Może pojawić się jednak pytanie, czy w razie zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego wspomnianej decyzji wydanej w trybie nadzwyczajnym, mając na względzie długość postępowania przed tym sądem oraz ewentualnie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, powstaje rzeczywiście obowiązek zawieszenia postępowania w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę. Wydawać by się mogło, że jednym z istotnych w tej kwestii elementów może być ewentualna zgoda stron na zawieszenie postępowania. Zgoda taka, co oczywiste, nie jest przesłanką podjęcia takiego orzeczenia, tak jak ma to miejsce w przypadku przesłanki zawieszenia określonej w art. 126 p.p.s.a. Nie da się zaś wykluczyć, że sąd uwzględniłby w takim przypadku słuszny interes stron, zakładając, że działające racjonalnie oraz uwzględniając regułę, że chcącemu nie dzieje się krzywda. Zawieszenie postępowania mogłoby bowiem wówczas zostać ocenione przez sąd jako „bezpieczne” rozwiązanie, zwłaszcza ze względów pragmatycznych. Trudno przecież przypuszczać, że orzeczenie w tym przedmiocie, zgodne z wolą stron, zostanie przez nie poddane kontroli instancyjnej. Bezspornie jednak omawiany konsensus stron co do zawieszenia postępowania nie usuwa wątpliwości dotyczących tego, czy w sprawie zachodzi podstawa zawieszenia określona w art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Po pierwsze, takie orzeczenie prowadzi do poważnego przedłużenia czasu rozpatrzenia sprawy. Po drugie, pomija ono istotny aspekt, jakim jest nieoczywisty związek pomiędzy postępowaniem głównym a kwestią prejudycjalną. Nie ulega przecież wątpliwości, że co do zasady nie istnieje przeszkoda uniemożliwiająca rozstrzygnięcie przez sąd sprawy głównej. Sąd ocenia bowiem legalność decyzji według daty jej podjęcia, a skoro w tej dacie decyzja

³⁸ Dz.U. 2019, poz. 1186.

³⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2018, poz. 1945 ze zm.).

o warunkach zabudowy pozostawała w obrocie prawnym, to sąd mógłby dojść do przekonania, że wystarczający poziom ochrony zapewni stronie możliwość ewentualnego wznowienia postępowania sądowego w przypadku prawomocnego usunięcia z obrotu decyzji o warunkach zabudowy. Dlatego konieczne jest także w tym przypadku każdorazowe wyważenie wartości chronionych poprzez odniesienie standardu wymaganej ochrony na etapie postępowania sądowego do celowości, sprawiedliwości i sprawności postępowania jako elementów składowych konstytucyjnego prawa jednostki do sądu, mając na względzie okoliczności rozstrzyganej sprawy.

Pozostając na gruncie podobnej rodzajowo sprawy sądowoadministracyjnej, wskazać można jeszcze inny punkt widzenia. W tym zakresie ciekawych wskazówek dostarcza jedno z orzeczeń, jakie zapadło w sprawie, w której sąd kontrolował legalność decyzji uchylającej – w trybie wznowienia postępowania – pozwolenie na budowę (z powodu stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy) w sytuacji, gdy równolegle toczyło się postępowanie sądowe w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy. W sprawie tej Naczelny Sąd Administracyjny oceniał, jakie konsekwencje dla wydania wyroku mogło rodzić rozstrzygnięcie kwestii zawieszenia postępowania w myśl art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Mianowicie NSA rozważał, czy prawidłowe było oddalenie skargi przez wojewódzki sąd administracyjny na taką decyzję w sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji zawiesił najpierw postępowanie – na podstawie powołanego przepisu – do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy stwierdzenia nieważności decyzji, a następnie – zmieniając w istocie swój pogląd co do prawidłowości zawieszenia postępowania – nie czekając na rozstrzygnięcie kwestii prejudycjalnej, podjął postępowanie i wydał wyrok w sprawie oddalający skargę. NSA stwierdził, że skoro pierwotnie sąd pierwszej instancji doszedł do przekonania, że wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji o ustaleniu warunków zabudowy stanowi wystarczającą podstawę do uznania, że decyzja o pozwoleniu na budowę może zostać uchylona i z tego powodu zawiesił postępowanie, uzależniając tym samym swoje rozstrzygnięcie od wyniku sprawy będącej podstawą zawieszenia, to strona skarżąca miała podstawy przypuszczać, że w razie prawomocnego uchylenia – w odrębnym postępowaniu sądowym – decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji o warunkach zabudowy jej skarga rozpatrywana przez wojewódzki sąd administracyjny zostanie uwzględniona na podstawie art. 145 § 1 ust. 1 lit. b p.p.s.a.⁴⁰ W sytuacji zatem, gdy postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o zawieszeniu postępowania zapadło przed upływem miesiąca po wydaniu wyroku przez inny sąd administracyjny,

⁴⁰ Przepis ten stanowi, że uwzględniając skargę na decyzję (postanowienie), sąd administracyjny uchyla ten akt, gdy stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego.

który uchylił decyzję o stwierdzeniu nieważności decyzji o warunkach zabudowy i wobec wydania tego postanowienia, skarżący (będący inwestorem) miał pełne prawo zakładać, że zawieszenie to ma istotne znaczenie prawne dla pozytywnego dla niego rozstrzygnięcia w rozpatrywanej przez sąd sprawie. Tak jednak się nie stało, gdyż zapadł wyrok oddalający skargę, skarżący zaś utracił podstawę do żądania wznowienia postępowania administracyjnego ze względu na treść art. 148 § 1 k.p.a.⁴¹ Ma to istotne znaczenie, jak wyjaśnił NSA, ponieważ kwestie przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego były podnoszone wielokrotnie w skardze przez stronę, która mając na uwadze, że istnieją rozbieżności orzecznicze w kwestii przesłanek wznowieniowych uzasadniających uchylenie zaskarżonej decyzji, miała podstawy, aby przypuszczać, że wojewódzki sąd administracyjny, zawieszając postępowanie sądowe, przyjmuje tę linię orzecznictwa, która daje podstawy do uchylenia decyzji. Tylko z tego powodu, co było niekwestionowane, skarżący nie złożył wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego zaskarżoną w tej sprawie decyzją o uchyleniu pozwolenia na budowę, w sytuacji – co istotne – w której w dacie wydania postanowienia o zawieszeniu nie upłynął jeszcze termin określony w art. 148 § 1 k.p.a. do złożenia takiego wniosku. Zdaniem NSA w takich szczególnych warunkach wojewódzki sąd administracyjny nie powinien, odstępując od przyjętej wcześniej linii postępowania (przejawiającej się w zawieszeniu sprawy sądowej), bez wyjaśnienia zmiany tego poglądu oddalić skargi, stawiając stronę skarżącą w sytuacji, w której utraciła ona możliwość ochrony swoich praw związanych z decyzją będącą przedmiotem kontroli sądowej⁴².

Powołany wyrok, choć z innej perspektywy, także wskazuje na to, że orzekanie w przedmiocie zawieszenia postępowania zawsze musi być poprzedzone krytycznym osądem skutków takiego rozstrzygnięcia. Do zawieszenia postępowania nie wystarcza samo stwierdzenie, że uzasadniają to okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Pozytywny wynik takiej weryfikacji może, lecz nie musi, otwierać drogę do przerwania toku postępowania, dlatego obowiązkiem sądu jest zwłaszcza uwzględnić wszystkie istotne okoliczności przemawiające przeciwko zawieszeniu postępowania. Ocena ta musi zawierać właściwe wyważenie kolidujących wartości, jakimi są z jednej strony konieczność ochrony interesu publicznego bądź słusznego interesu strony, a z drugiej potrzeba sprawnego zakończenia postępowania. Oczywiście nie ma mowy o przyjęciu tu sztywnej zasady zakładającej priorytetowe znaczenie którejś z tych wartości, lecz harmonizowanie tych

⁴¹ Zgodnie z tym przepisem skuteczne wniesienie wniosku o wznowienie postępowania wymaga dochowania miesięcznego terminu liczonego od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. W przypadku wznowienia postępowania z powodu niewiedzi przez stronę udziału w postępowaniu termin ten rozpoczyna swój bieg z datą, w jakiej strona dowiedziała się o decyzji (art. 148 § 2 k.p.a.).

⁴² Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2010 r., II OSK 676/09, LEX nr 597772.

dóbr winno zostać przeprowadzone z perspektywy zasady proporcjonalności. Wymaga w tym miejscu doprecyzowania, że choć przepisy p.p.s.a. nie zawierają odpowiednika art. 7 k.p.a., to nie powinno ulegać wątpliwości, że norma ta – ze względu na swój podstawowy charakter dla postępowania administracyjnego w szerokim sensie – winna być traktowana jako swego rodzaju super-norma. Zawiera ona bowiem nie tylko bardzo ogólną wytyczną co do sposobu prowadzenia postępowania, jednocześnie wiążąc tę wytyczną ze sposobem stosowania prawa materialnego w konkretnej sprawie. Powiązanie to może być źródłem szczególnie cennych wskazówek dla sądu administracyjnego⁴³. Oceniając istnienie konieczności zawieszenia postępowania, także sąd – z mocy art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. – jest obowiązany do podejmowania z urzędu czynności służących przywróceniu stanu zgodnego z prawem. Obowiązek ten rozciąga się na wszystkie czynności orzecznicze podejmowane przez sąd w toku postępowania, skoro przeciwny wniosek nie wynika z powołanych przepisów. Zatem jeśli sąd dostrzega przeszkodę w zawieszeniu postępowania, mając na uwadze zasadę koncentracji postępowania, to powinien – w zależności od stanu postępowania – odmówić zawieszenia postępowania, podjąć zawieszone postępowanie bądź przedsięwziąć czynności zmierzające bezpośrednio do zakończenia sprawy. Realizacja opisanej zasady prowadzi więc w tym przypadku do konieczności rozważenia, czy w świetle prawa materialnego i prawa procesowego istnieje związek pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy sądowoadministracyjnej a zagadnieniem wstępnym, który to związek nie pozwala sądowi na jej rozpoznanie przed rozstrzygnięciem kwestii wstępnej.

Zakończenie

Powyższe wywody prowadzą do następujących wniosków. Po pierwsze, przepisy art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 56 p.p.s.a., wbrew ich literalnemu brzmieniu, nie mogą być zawsze traktowane jako wprowadzające bezwzględną podstawę zawieszenia, nakazującą podjęcie tego orzeczenia jedynie na skutek stwierdzenia faktu wszczęcia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego, bez rozważenia wszystkich okoliczności sprawy, w tym uzasadniających szybkie jej rozpoznanie. Mogą się bowiem zdarzyć takie wyjątkowe sytuacje, w których ocena taka powinna być przedmiotem rozważań sądu, zwłaszcza w razie stwierdzenia możliwości nadużycia prawa procesowego przez stronę zainteresowaną odwlekaniem momentu zakończenia postępowania. Ocena tej kwestii musi uwzględniać szczególne okoliczności sprawy, w tym winna opierać się na analizie wszelkich

⁴³ Zamiast wielu zob. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2007 r., II OSK 993/06, LEX nr 366245.

danych wskazujących na próbę nadużycia prawa. Prowadzi to do konkluzji, że również w tym przypadku sąd dysponuje pewnym zakresem władzy dyskrecyjnej. Obowiązany jest on wszakże wszechstronnie usprawiedliwić motyw podjętego w tym zakresie rozstrzygnięcia, co – jak słusznie podniesiono w doktrynie – stanowi istotne ograniczenia władzy dyskrecyjnej sądu⁴⁴.

Niezależnie od tego wskazać należy, że opisane wyżej wątpliwości mogą zostać potraktowane jako argument przemawiający za rozważeniem uchylenia powyższych przepisów przez ustawodawcę, zwłaszcza że ich brak nie wyklucza możliwości zawieszenia postępowania sądowego w okolicznościach w nich opisanych. Sąd byłby wówczas uprawniony do zawieszenia postępowania sądowego na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Po drugie, art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie precyzuje granic, w jakich sąd może dokonać wyboru między zasadnością zawieszenia a odmową zawieszenia postępowania. Związek obu postępowań powinien być bezpośredni, gdyż tylko wtedy zależą one od siebie. Nie zawsze jest tak, że zależność, o jakiej mowa w tym przepisie, ma miejsce, gdy sąd nie jest władny samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienia prawnego, które powstało lub wyłoniło się w toku postępowania sądowego. Sąd administracyjny zasadniczo nie ustala nowych faktów, więc kwestia prejudycjalna może się odnosić tylko do zagadnień związanych z rozstrzygnięciem sądowym, a nie z postępowaniem administracyjnym. Sąd ten ocenia legalność zaskarżonego aktu lub czynności, biorąc pod uwagę stan prawny i faktyczny istniejący w dacie wydania tego aktu lub podjęcia czynności. Okoliczności, które ewentualnie dałyby w tym zakresie podstawę do zawieszenia postępowania sądowego, muszą obiektywnie warunkować rozstrzygnięcie sądu, a nie rozstrzygnięcie organu. Jeśli sąd uzna, że zachodziła podstawa do zawieszenia postępowania administracyjnego, lecz nie było ono zawieszone, a uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, obowiązany jest uchylić takie wadliwe rozstrzygnięcie⁴⁵. W konsekwencji zastosowanie przez sąd tej podstawy zawieszenia pozostawione jest do uznania sądu, który rozstrzygając w tej kwestii, powinien rozważyć, czy wstrzymanie biegu sprawy jest konieczne.

Po trzecie, obowiązkiem sądu badającego zasadność zawieszenia postępowania jest wnikliwe wyważenie wartości, jakimi są celowość, sprawiedliwość oraz ekonomika procesowa⁴⁶. Sąd nie może uchylić się od przeprowadzenia oceny skutków zawieszenia, zwłaszcza gdy odnosi się to do sprawy, w której przewidy-

⁴⁴ B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Justification as the limitation of the discretionary power of administrative judge*, [w:] *Discretionary Power of Public Administration*, eds. L. Leszczyński, A. Szot, Frankfurt am Main 2017, passim.

⁴⁵ Podobnie Z. Czarnik, *Glosa do uchwały NSA z 24 listopada 2008 r., II FPS 4/08*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009, nr 7–8, s. 572.

⁴⁶ Postanowienie NSA z dnia 16 października 2018 r., II GSK 2487/16, LEX nr 2580068.

wana długość postępowania może wskazywać na niebezpieczeństwo naruszenia zasady rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (bez uzasadnionej zwłoki). Dlatego winien rozważyć skutki ewentualnego oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez organy administracji, a także przez sądy administracyjne obu instancji. W tym zakresie pomocna może okazać się też analiza ewentualnego biegu konkretnej sprawy administracyjnej czy sądowoadministracyjnej, zwłaszcza gdy wynika z niej, że postępowanie znajduje się w fazie wstępnej. Trzeba zarazem zbadać ewentualną możliwość wydania w sprawie orzeczenia merytorycznego w związku z jej charakterem, choć ocena tej okoliczności – ze swej natury mająca jedynie charakter wstępny i nieprecyzyjny – może mieć wyłącznie pomocnicze znaczenie. Sąd ma obowiązek wydania wyroku (postanowienia kończącego postępowanie) w rozsądnym terminie z uwagi na wartość bezpieczeństwa prawnego. Spełnienie tych okoliczności należy wnikliwie ocenić w świetle ustaleń faktycznych stanowiących podstawę wydania zaskarżonego aktu, czemu sąd powinien dać wyraz w uzasadnieniu orzeczenia⁴⁷.

Przedstawione wyżej ujęcie problematyki zawieszenia postępowania umożliwia zachowanie równowagi pomiędzy z jednej strony zasadą szybkości i koncentracji postępowania sądowoadministracyjnego, a z drugiej potrzebą zapewnienia stronie należytej ochrony jej interesu prawnego. W trafnym wyważeniu tych wartości może pomóc wykładnia prokonstytucyjna oraz prounijna omawianych przepisów proceduralnych, która umożliwia ustalenie właściwej hierarchii zasad prawa mających w tym przypadku zastosowanie oraz określenie zasadniczych preferencji systemu prawnego na rzecz określonych zasad⁴⁸.

Uzyskanie przez jednostkę ochrony wymaganej w państwie prawa nie może być przedłużane w czasie ponad miarę. Czas człowieka jest wartością niezwykle cenną, bo upływa bezpowrotnie. Relatywizacja tej wartości, także w kontekście instytucji zawieszenia postępowania, nie może być oceniana pozytywnie właśnie dlatego, że prowadzi do zakwestionowania jeszcze innej wartości – osoby i życia człowieka, którego nieprzemijalna godność jest osią prawa.

⁴⁷ Tak m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2019 r., II SA/Lu 780/18, LEX nr 2685904.

⁴⁸ M. Safjan, *Wprowadzenie*, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 89; W. Rowiński, *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 109–110 wraz z powołaną literaturą i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Bibliografia

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., *Glosa do uchwały SN z dnia 15 października 1992 r., III AZP 18/92, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 1, poz. 13.*
- Adamiak B., *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2018.
- Adamiak B., *Przygotowanie rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Kierunki wykładni prawa w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Czarnik Z., *Glosa do uchwały NSA z 24 listopada 2008 r., II FPS 4/08, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009, nr 7–8.*
- Czarnik Z., *Podstawy zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego*, Przemyśl 2007.
- Czarnik Z., Żukowski L., *Wybrane problemy postępowania sądownoadministracyjnego – kilka uwag de lege ferenda*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Gomułowicz A., *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008.
- Gomułowicz A., *Sędzia a prawo*, [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sulikowski, Warszawa 2017.
- Grzegorzczak P., Weitz K., [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Hofmański P., Wróbel A., [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Wojciechowska K., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Jendrzejewska A., *Badanie okoliczności powodujących przerwanie biegu postępowania*, [w:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. R. Hauser, J. Drachal, Warszawa 2017.
- Kabat A., [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z.R., *Zbieg środków prawnych przysługujących od decyzji organów administracji publicznej*, „Causus” 2008, nr 1.
- Knysiak-Sudyka H., *Zawieszenie i umorzenie postępowania*, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017.

- Lenaerts K., *Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe. Dialog oparty na wzajemnym zaufaniu i niezależności wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Stosowanie prawa europejskiego w orzecznictwie sądowym*, red. T. Grzybowski, M. Sarnowiec-Cisłak, Warszawa 2019.
- Leszczyński L., *Aksjologia w stosowaniu prawa*, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015.
- Leszczyński L., *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.
- Nieżgódka-Medek M., [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Polanowski J., *Czy sądy administracyjne będą orzekać merytorycznie? Uwagi na gruncie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.
- Półtorak N., [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Rowiński W., *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1.
- Rychter R., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczyła, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016.
- Safjan M., *Wprowadzenie*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sawczyn W., *Glosa do wyroku NSA 9 października 2013 r., II FSK 2497/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 3, poz. 27.
- Sawczyn W., *Z problematyki zbiegu drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Sieradzka M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczyła, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016.
- Stankiewicz R., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Tarno J.P., *Postępowanie przed sądem I instancji*, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018.
- Tarno J.P., *Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2016.
- Wojciechowski B., Zirk-Sadowski M., *Justification as the limitation of the discretionary power of administrative judge*, [w:] *Discretionary Power of Public Administration*, eds. L. Leszczyński, A. Szot, Frankfurt am Main 2017.
- Woś T., [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.

Woś T., Firlus J.G., *Reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r. (II FSK 2497/13)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5.

Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2012.

Abstract: Art. 124 § 1 point 6 in conjunction with Art. 56 of the Act on Proceedings Before Administrative Courts should be understood in accordance with Art. 2 and 45 of the Polish Constitution, in such a way that the suspension of proceedings on this basis requires prior consideration of all the circumstances of the case, including the circumstances justifying its immediate examination. This especially applies to cases where the court finds the possibility of abuse of procedural law. The circumstances which constitute the basis for the suspension of court proceedings, pursuant to Art. 125 § 1 point 1 of the Act on Proceedings Before Administrative Courts, must objectively condition the court's decision. When applying the above-mentioned provisions, the court is obliged to consider the effects of possible waiting for a decision on a preliminary ruling. The purpose of the article is to draw attention to the need for a rational adjudication on the suspension of court and administrative proceedings, in order to maintain the principle of the speed of proceedings.

Keywords: court and administrative proceedings; suspension

Streszczenie: Art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 56 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy rozumieć – zgodnie z art. 2 i 45 Konstytucji – w ten sposób, że zawieszenie postępowania na tej podstawie wymaga uprzedniego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy, w tym okoliczności uzasadniających niezwłoczne jej rozpoznanie. Dotyczy to zwłaszcza spraw, w których sąd stwierdza możliwość nadużycia prawa procesowego. Okoliczności, które stanowią podstawę do zawieszenia postępowania sądowego w myśl art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi muszą obiektywnie warunkować rozstrzygnięcie sądu. Stosując wskazane wyżej przepisy, sąd jest obowiązany rozważyć skutki ewentualnego oczekiwania na rozstrzygnięcie kwestii prejudycjalnej. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na potrzebę racjonalnego orzekania o zawieszeniu postępowania sądowoadministracyjnego, służącego zachowaniu zasady szybkości postępowania.

Słowa kluczowe: postępowanie sądowoadministracyjne; zawieszenie